Comisión de Legislación del Trabajo
S/C

Versión Taquigráfica N° 1171 de 2007

VIOLENCIA EN EL TRABAJO
Ver exposición

Grupo de trabajadores afectados

DIRECTOR GENERAL DEL IMPO
Ver exposición

Denuncia de irregularidades

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de agosto de 2007

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señoras Representantes Ivonne Passada, Presidenta y Eleonora Bianchi, (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo Iturralde Viñas, Tabaré Hackenbruch Legnani y Jorge Pozzi.

DELEGADOS DE SECTOR: Señores Representantes Pablo Abdala y Gustavo Bernini.

INVITADOS: Por Violencia en el Trabajo, señoras Nora Sierra y Amagda Caetano, acompañadas por el señor Hugo Etchenique.

Director General del IMPO, Álvaro Pérez, acompañado por el señor Gerente General, Héctor Tacon; su asesor jurídico, doctor Charles Carrera y el profesor doctor, Álvaro Richino.

SEÑORA PRESIDENTA (Bianchi).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a las señoras Nora Sierra y Amagda Caetano y al señor Hugo Etchenique.

SEÑORA SIERRA.- Nuestro planteamiento no es una denuncia; nuestra intención es dar a conocer una realidad que viven los trabajadores y sensibilizar y concientizar, sobre todo a los legisladores que son los responsables de proteger a los trabajadores.

El tema que nos convoca son los resultados gravísimos que aparecen como consecuencia del abuso indiscriminado de poder, en algunos casos, a término y, en otros, de por vida, con toda la gama que puede haber entre estos dos puntos; esas consecuencias pueden ser leves, graves o muy graves. Como en Uruguay

no existe una ley específica sobre acoso moral y hay falta de conocimiento con respecto al tema, no hay suficientes denuncias, por lo cual no se conocen cifras, a diferencia de lo que sucede con los casos de acoso sexual en que intervienen la Policía, los servicios médicos, los abogados. El acoso moral es invisible y muy tortuoso en el tiempo.

En el trabajo se ha hecho una labor de toma de conciencia a través de diagnósticos médicos, en consultorios del lugar de trabajo en los que se basó la denuncia, y en los sindicatos; hay muchos testimonios al respecto.

El trabajador que sufre este tipo de acoso está bajo presión intensa y constante en función de variadas formas de conducta. Quiero subrayar este aspecto porque los distintos enfoques -médico, psicológico o jurídico- hablan de "conflictos", pero no es un conflicto, sino el resultado de la conducta de uno de los responsables -que puede ser en el orden vertical u horizontal-, de varios o de un grupo quienes hacen uso de su poder sobre otros más vulnerables.

Existen distintas formas de presión -psicológicas, físicas y económicas-, diversas formas de lo que se llama "moving", es decir, de ataque, maltrato y atropello, asedio, actitudes hostiles repetidas y constantes dirigidas a una persona particular o a un grupo. En estos casos, se ataca la dignidad del trabajador, se lo aísla -es una de las principales consecuencias-; se hacen bromas soeces, se lo margina, ya sea porque se destaca en su labor por la calidad, por el ritmo de las propuestas, por el conocimiento del trabajo, porque es inteligente o porque se lo considera un rival, y se lo trata de separar con críticas del resto de sus compañeros; se le quita responsabilidad o se lo sobrecarga en las tareas; también se lo amenaza con restarle horario y responsabilidades y compensaciones, se le imponen traslados y se le impide acceder a oportunidades de superación y de capacitación bajo cualquier pretexto. La humillación y el menoscabo a la dignidad del subordinado es la consigna permanente.

Hace mucho tiempo -estoy hablando desde el punto de vista de quienes hace mucho tiempo padecemos esto-, alrededor de diez años, existió un proyecto de ley de faltas graves laborales en cuyo artículo 1º decía: "Constituye falta laboral grave de parte del empleador todo acto de violencia, injuria, amenaza, malos tratos, acoso sexual o cualquier otra violación al trabajador, cometidos por el empleador o sus representantes". Esto estuvo paseando diez años para arriba y para abajo, pero fue archivado, "freezado". De todos modos, esto no es suficiente porque comprende solo a la actividad privada, pero este fenómeno afecta a la órbita pública y a la privada. Esta iniciativa necesita muchas modificaciones y para ello se requiere un alto interés y una gran rapidez para tratar de concientizar al respecto.

En este artículo 1º no se menciona el acoso moral, pero corresponde. Sin embargo, desde el enfoque jurídico muchas veces no se le encuentra cabida; sí hay cabida para lo psicológico, para las ciencias médicas, pero no para estos aspectos también importantes. Y el problema es que los Jueces se basan en los textos jurídicos para tomar resoluciones.

No obstante, nosotros nos basamos en el artículo 7º de la Constitución, que establece el derecho de los habitantes a ser protegidos en el goce de su dignidad, de su honor, en el artículo 54, en el 72, y en muchas leyes vigentes como, por ejemplo, la Nº 16.074, la Nº 16.045, la Nº 16.011. Hay normas jurídicas separadas, pero no específicas sobre el tema -es lo que pedimos-, nacionales e internacionales a través de los convenios y de la OIT.

Por todo lo expuesto, ante los reclamos de los trabajadores, se hace imperiosa, sin más demora, legislación al respecto, para mantener calidad en la salud física, psíquica y moral, para lograr calidad a la hora del rendimiento en las tareas, en lo personal y en lo institucional o en las organizaciones. Esto es importantísimo por la cantidad enorme de efectos que produce esta problemática.

SEÑORA PRESIDENTA.- Solicito si puede ir redondeando la idea, porque los otros invitados también van a hacer uso de la palabra. Además, tenemos más de una delegación para recibir; si bien comenzamos más tarde queremos recibirlas a todas.

SEÑORA SIERRA.- Precisamente, iba a ceder el uso de la palabra a los compañeros que van a ampliar al respecto.

SEÑORA CAETANO.- Pertenecemos al grupo del HVT, Historia Vital del Trabajo. Este grupo se formó hace tres años a instancias del Departamento de Salud Laboral dada la gran cantidad de trabajadoras y de trabajadores que venían sufriendo en su trabajo, jubilaciones anticipadas, muchos problemas psiquiátricos. El Departamento de Salud Laboral, que no solamente se encarga de los agrotóxicos, sino que también lo hace de la salud de los trabajadores, formó este grupo a instancias de la Facultad de Psicología. Hemos hecho varios cursos y al día de hoy se reúne en el Complejo Deportivo de SUTEL, en Miguelete y Cufré los jueves a la hora 18. Llevamos vistas alrededor de quinientas personas, entre públicos y privados, con gran asombro de muchos profesionales, de altísimos profesionales, de gente de la salud, de la enseñanza y de muchos otros ámbitos. El requerimiento que siempre se cumple en este ámbito de trabajo y de atención es el de preservar el anonimato total y absoluto de la persona quien solo tiene que presentar su nombre y decir si es afiliado al sindicato.

SEÑORA PASSADA.- Pido disculpas por la demora, pero estaba asistiendo a otra reunión.

A los efectos de que quede constancia en la versión taquigráfica, la señora Caetano se refiere a la Comisión de Salud Laboral del PIT-CNT. No quedó registrado que era del PIT-CNT.

SEÑORA CAETANO.- Efectivamente; es así.

SEÑOR ETCHENIQUE.- Estamos trabajando en un grupo que forma parte del Departamento de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT-CNT que se dedica específicamente a tratar este tema de acoso moral en el trabajo. Como lo han dicho las compañeras, lo venimos haciendo desde hace aproximadamente tres años. Nos vinculamos al tema porque lo vivimos. Tomamos contacto buscando respuestas y la única que pudimos alcanzar fue a través de este Departamento de Salud Laboral del PIT-CNT que en ese momento estaba trabajando con la Facultad de Psicología. Allí tuvimos la oportunidad de conocer el tema respecto a pasar por un proceso de superación de la situación que tuvimos que transitar que se da de distintas maneras, tanto individual como colectivamente, en lo público como en lo privado. Los porcentajes que se manejan y que se conocen no son de este país, porque excepto una investigación que realizó la doctora Ana Sotelo, aprobada recién en diciembre por la Facultad de Derecho, prácticamente no se ha hecho ningún estudio. También hay investigaciones de la Facultad de Psicología que no fueron tan abarcativas como la que realizó la doctora Ana Sotelo la que todavía está a la espera de que la Facultad publique dicha investigación para que pueda ser utilizada. Es decir, existe una investigación, se maneja un nivel de conocimiento en el campo del derecho, pero no tiene difusión a nivel profesional. El abogado, el médico o el psicólogo que no está en conocimiento del tema no lo sabe manejar; es la realidad con la que nos hemos encontrado durante estos tres años de trabajo. Lo único que hemos podido lograr es el apoyo del Departamento de Salud Ocupacional del Clínicas, a cargo del doctor Tomasina, de la Facultad de Psicología, el asesoramiento de la doctora Sotelo y también a nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hay una oficina que está tomando este tipo de casos. Pero como no hay ningún tipo de legislación, salvo algunos artículos de la Constitución o algunos convenios internacionales, no hay forma de comprobar la existencia de este tipo de problema tan sutil -no es lo mismo que un accidente de trabajo o enfermedad laboral, que es más comprobable-, que se vincula generalmente con los cambios que han ocurrido en las formas de organización del trabajo. Si bien es un problema que existe desde que existe la explotación, la generalización de este problema comienza a partir de la década del noventa, cuando se introdujeron a nivel del mundo laboral cambios en los sistemas de organización, junto con todo el proceso de precarización del trabajo, del deterioro grave de las condiciones laborales. Como una forma más de expresión de toda esa situación se da este tipo de agresión a nivel psicológico que ocasiona daños muchos más profundos.

Me llamó muchísimo la atención cuando en la VII Jornada de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo que se realizó en la Intendencia, Juan Pablo Toro, de la Universidad "Diego Portales" de Chile, explicaba por ejemplo que las consecuencias de la instalación del sistema económico a partir de los ochenta en Chile había producido un aumento importante de la producción, un aumento importante de la productividad, etcétera, pero también un aumento importante de la desocupación, del deterioro de las condiciones laborales, en fin, toda una serie de situaciones de las cuales derivaba que una tercera parte de las mujeres chilenas y una cuarta parte de los hombres sufrieran enfermedades mentales.

En la Unión Europea, en los países desarrollados, donde se ha investigado más en profundidad, se maneja, por ejemplo, que en 2000 había un 9% de trabajadores que habían sufrido violencia psicológica en el trabajo durante un período de doce meses. Estamos hablando de trece millones de trabajadores. Eso ocurre en Europa. Pero si hablamos de una tercera parte de las mujeres y de una cuarta parte de los hombres de una sociedad, nos estamos refiriendo a cifras muy superiores, debido a que las condiciones de los países desarrollados son muy distintas a las de nuestro país. Eso ameritaría que comenzáramos un camino de investigación. Inclusive, se realizó una jornada en la que estuvieron participando la doctora Ana Sotelo, la licenciada Silvia Franco de la Facultad de Psicología, el doctor Tomasina, Francisco Pucci de la Facultad de Sociología, así como Walter Migliónico del Departamento de Salud y Medio Ambiente del PIT-CNT. La idea era comenzar un trabajo multidisciplinario con respecto al tema y un trabajo de investigación a nivel nacional de carácter más general y comprometido por parte de las distintas disciplinas.

El problema que vemos -es el mismo que se ve en Europa o donde se manifieste- es la dificultad existente para probar este tipo de situaciones, dado que no hay posibilidad de obtener una prueba que sea determinante. Sí hay indicios y una sucesión de hechos que van provocando determinado deterioro en la persona. Esas cosas se pueden ir documentando y se puede conformar una prueba, pero tampoco existe legislación clara con respecto a la posibilidad de que un procedimiento de ese tipo pueda ser efectivo. Inclusive, no existen costumbres ni antecedentes en cuanto a la utilización de este tipo de mecanismos, porque recién estamos abriendo los ojos ante un fenómeno que hasta ahora no se había difundido. Necesitamos que lo que ya está en pie pueda tenerse en cuenta, como las investigaciones a nivel del Derecho, porque hay dificultades para ser publicadas y difundidas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Como el tema planteado es de interés, le solicitaría que redondeara para que los integrantes de la Comisión pudieran realizar alguna consulta.

SEÑOR ETCHENIQUE.- Nuestra inquietud es ver qué posibilidades hay de que esto sea tomado con mayor firmeza.

SEÑORA PASSADA.- Este es un tema que tiene varias aristas y no solo hay que verlo desde el punto de vista de la legislación del trabajo. Evidentemente, toca al mundo del trabajo porque hay afectaciones y consecuencias que son producto de él, pero también las tiene desde el punto de vista de la salud ocupacional. Nos guste o no, tiene que ver con esa lógica. Comparto totalmente que este tipo de situaciones se comenzó a dar a partir de los años noventa con los cambios en el mundo laboral, pero hay sectores que fueron más sensibles y castigados en ese proceso. Me consta que los primeros indicios de acoso moral surgen en el área de la educación debido a que el docente o trabajador de la educación tuvo que llevar adelante lo que no quería; eso le generó contradicciones. En Brasil le llaman el síndrome del quemado a este tipo de situaciones. Inclusive, se han elevado estos casos a la OIT para empezar a declararlas enfermedades profesionales, porque causan lesiones que provocan el ausentismo. Hoy son motivo de uno de los ausentismos más altos en el área de la educación, no solo por el acoso moral, sino también por el intelectual y el que se da hacia el trabajo.

La Comisión ya ha desarchivado el proyecto de ley sobre faltas laborales graves, pero me parece que este tema también merece una mirada de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social. Estamos hablando de enfermedades profesionales que el Banco de Seguros del Estado no reconoce, porque no las tiene como tales, dado que no han existido estudios serios en los últimos diez o quince años. Cuando el trabajador va al Banco de Seguros por una de estas enfermedades que se producen en el mundo del trabajo, se encuentra con que no está detectada como tal.

Esto va a requerir un proceso con otros involucrados y otras miradas en el tema.

Me consta el trabajo que hace el grupo que está aquí presente en cuanto al seguimiento permanente de este tema, que es nuevo, que se desconoce por parte de las propias autoridades del Gobierno que están en los distintos organismos del Estado. Inclusive, el propio trabajador sufre una enfermedad sin saber que lo que padece es producto de un hostigamiento o de cumplir tareas que no reconoce como tales. A veces hay un acoso moral desde otro punto de vista.

Tengan la convicción de que la Comisión va a recabar todas las miradas diferentes y evidentemente vamos a necesitar su apoyo.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Voy a hacer algunas preguntas concretas a los efectos de obtener datos adicionales a los que ya hemos estado recibiendo por parte de la delegación, sobre la base de que es un tema complejo, que afecta de manera múltiple, lo que seguramente ameritará un análisis detenido. En todo caso, esta es una primera aproximación.

Concretamente, ustedes se definieron como un grupo que integra el Departamento de Salud Laboral del PIT-CNT. Mi pregunta es si ustedes son el grupo especializado del Departamento de Salud Laboral del PIT-CNT que se ocupa de este tema o son un grupo especializado en este tema que integra dicho Departamento.

Por otra pare, ustedes hablaron de aproximadamente quinientos casos, que presumo que son los que han estado recibiendo a lo largo de la vigencia de este grupo que, según tengo entendido, lo formaron hace tres años.

Me gustaría saber a qué rubro de actividad pertenecen, si esa cantidad de casos abarcan una gama amplísima del mercado laboral o si ustedes han notado que hay actividades que se repiten más que otras, supongo que a partir de un análisis que no necesariamente tiene que ser científico sino que podría ser producto de la casualidad. Sería interesante saber, sobre ese muestreo de quinientos casos que ya tienen determinado, cuáles son las características o el perfil laboral de estos trabajadores, a qué rubros pertenecen, si esto se da más en lo público que en lo privado; y, dentro de lo privado, en qué tipo de actividades.

Finalmente, como decía la señora Diputada Passada, lo de la legislación es un aspecto, pero cuando hablaba la señora Sierra me quedé con la impresión de que ustedes, entre otras cosas, están reclamando una actualización en ese sentido. Quisiera saber si manejan alguna propuesta más o menos definida al respecto o si es solo un reclamo a plantear al sistema político. Cualquiera de las dos alternativas es legítima.

SEÑORA CAETANO.- Con respecto a la primera pregunta del señor Diputado, creo que quedó contestada: pertenecemos al Departamento de Salud Laboral y cada una de sus áreas se especializa en determinados temas, por ejemplo, el SIDA, los agrotóxicos, etcétera.

En cuanto a la segunda pregunta, nuestras estadísticas muestran que esto se da más en la actividad pública: en las empresas públicas, en la enseñanza y en la salud. Sin embargo, como grupo vimos que en el área privada esto no aparece tanto por el miedo a denunciar la situación, aunque se conserve el anonimato. En lo público tenemos cosas muy graves; por ejemplo, hay profesionales de altísimo grado que hace tres años que están sentados en un corredor porque no les dan su espacio como corresponde.

SEÑOR ETCHENIQUE.- Con respecto al sector privado, muchas veces se utiliza este mecanismo para obviar el despido. Se trata de hacer la vida imposible al trabajador para que se vaya.

A partir del 2002, momento en que nadie conseguía empleo, la gente continuaba en sus lugares de trabajo aunque se enfermara; si hay que mantener a una familia, se soporta cualquier cosa con tal de poder sostener el hogar. Eso lleva a un grave deterioro en la salud por lo prolongado del tiempo que la persona está expuesta a ese tipo de prácticas. En lo público, esto se manifiesta en otros aspectos; como no se busca el despido, se trata de que se vaya del sector, porque está molestando o estorbando.

Además, durante el período anterior, a raíz de la flexibilización laboral, hubo una desprotección concreta y real del trabajador, lo que permitió este tipo de prácticas.

Nosotros queremos destacar que en la legislación no existe nada concreto que nos ayude; se está trabajando en algunos proyectos. El propio Departamento de Salud Laboral y Medio Ambiente está elaborando algo con respecto al tema. En el noveno congreso del PIT-CNT se planteó la necesidad de una ley de salud mental en el trabajo; justamente, ese es uno de los puntos que promovió el Departamento de Salud Laboral y Medio Ambiente, y se está trabajando sobre el tema.

A nivel del Derecho, el asunto está frenado a la espera de la decisión de publicar o no un trabajo de investigación sobre el tema, que es el único que existe.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si ustedes tienen alguna otra documentación -inclusive ese estudio que todavía no fue publicado-, pueden acercarla a la Secretaría de la Comisión. Es interesante lo señalado por la señora Diputada Passada en relación al vínculo con otras Comisiones del Poder Legislativo para realizar un trabajo conjunto. En ese sentido, pueden pedir alguna otra entrevista.

SEÑORA SIERRA.- La Comisión Especial de Género y Equidad ya tuvo conocimiento de esta situación y quedó muy sensibilizada e interesada.

Debo señalar al doctor Abdala que esto se da en lo público, en lo privado, en los servicios, en lo urbano y en lo rural. Es un tema que está como invisible. Como nosotros encendimos las primeras antorchas al respecto, la gente se va sumando porque se siente protegida ya que se la escucha, se la trata de canalizar y se la orienta.

Pero, ¿por qué venimos acá? Si bien hay una sensibilización de parte de los médicos y los profesionales de la psicología -debemos tener un estudio sobre los diversos desequilibrios que produce esto-, si bien están de acuerdo en que hay problemas de estrés y de somatizaciones, toda la gestión termina en lo jurídico y, lamentablemente, el abogado argumenta problemas familiares, de edad, de discriminación o de menopausia, en el caso de las mujeres. Es un error tremendo distraer esta situación, porque esto no rinde, no valoriza al trabajador ni a la entidad para la que trabaja.

Por lo tanto, más allá de todos estos pedacitos de artículos que hay dentro del Código Civil, del Código Penal y de documentos de organizaciones internacionales, queremos que lo antes posible se haga por lo menos un protocolo para poder sostener y divulgar esta cuestión sobre las enfermedades del trabajador, que tan graves son.

SEÑORA CAETANO.- Este tema es tan grave y ha habido tanto desconocimiento que la UDELAR ha determinado que para el mes de setiembre se dicte un curso de dos meses por parte del doctor Fernando Tomasina, Grado IV en Medicina Laboral y de la doctora Ana Sotelo, Grado IV en Derecho, sobre acoso laboral y moral, para médicos, psicólogos y sociólogos, es decir, para todos aquellos que tengan un título universitario. Tenemos el grave problema -como dice la compañera- de que los abogados, los médicos, los psicólogos y los psiquiatras no saben del tema, y es desde ese aspecto que lo vamos a abordar.

SEÑORA SIERRA.- Nuestra colaboradora, la doctora Ana Sotelo tiene un trabajo sobre este tema y ha trabajado mucho en tal sentido. Entonces, podría ser interesante para la Comisión que expusiera sobre la gravedad del asunto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nos gustaría que nos acercara la documentación y que solicitara una entrevista con la Comisión. Además, creo que sería muy interesante que los señores Diputados participaran de las Jornadas; sería bueno que se lo planteen a los organizadores.

Muchas gracias.

(Se retira de Sala la delegación de trabajadoras y trabajadores afectados por la violencia en el trabajo).

(Ingresan a Sala el Director General de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, IMPO, el Gerente General y asesores jurídicos)

(Ocupa la Presidencia la señora Representante Passada)

——La Comisión de Legislación del Trabajo tiene el agrado de recibir a una delegación integrada por el señor Alvaro Pérez, Director General de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales -IMPO-, el Gerente General Héctor Tacon, el doctor Charles Carrera, asesor jurídico, y el profesor doctor Álvaro Richino.

Solicitamos disculpas por comenzar la reunión un poco más tarde de lo previsto y agradecemos que hayan traído documentación a la Comisión. En una reunión informal aclaramos por qué habíamos suspendido la reunión de la semana pasada; la Comisión tiene interés en el tema y consideró justo que ustedes leyeran la versión taquigráfica de la sesión en la que estuvo presente el sindicato del IMPO, a efectos de que pudieran contar con todos los elementos de juicio para presentar su posición en este ámbito.

Hace un tiempo la Comisión recibió una carta fechada el 16 de julio, que dice: "[...] Los abajo firmantes representantes del sindicato de AEIMPO (Asociación de Empleados de Impresiones y Publicaciones Oficiales), afiliada a APU - PIT CNT, solicitamos ser recibidos de forma por la comisión que Ud. preside, a los efectos de denunciar graves irregularidades en el manejo de los fondos públicos, por parte de la actual Dirección del Organismo. [...]".

Como pudieron apreciar en la versión taquigráfica, hay un planteo muy fuerte de parte del sindicato, sobre todo cuando se afirma -algunos señores Diputados hicieron hincapié en eso-: "[...] nuestro gremio entró en conocimiento de que se había efectuado un pago de $ 248.035 a un ex trabajador del Diario Oficial. Este ex funcionario fue despedido por la causal de notoria mala conducta, el 4 de marzo de 2002, previa investigación administrativa y sumario [...]".

Creo que este es el planteo original del sindicato del IMPO, además de otros oportunamente puestos de manifiesto. Entonces, como principio tienen las cosas y si los señores Diputados están de acuerdo, más allá de las cosas que puedan surgir del planteo que realice el Directorio, podríamos comenzar por este tema.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Ese fue el planteo inicial, pero no el único. Después hubo otros sobre los que tenemos interés en consultar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Principio tienen las cosas. La Presidencia quiere que se aclare este punto; los otros temas surgirán de la propia sesión.

SEÑOR PÉREZ.- Para nosotros es importante despejar el conjunto de dudas planteadas, sobre todo por una cuestión central; como dijo el señor Presidente de la República, "Dentro de la Constitución todo, fuera de la Constitución nada". Y más en un organismo que en el pasado, desde el punto de vista ético, ha padecido un conjunto de situaciones. Quisiéramos dejar para el final de la sesión el desarrollo de cómo heredamos este proceso.

Para este Gobierno el tema ético y el relativo a la austeridad republicana son un eje central. Justamente, en este organismo, debido al conjunto de situaciones que se dieron, nos parece importante que no quede ninguna sospecha acerca de cómo es el manejo de esta Administración. Reitero que la valoración global respecto a cómo encontramos la administración del IMPO, cómo estamos plantados hoy y cómo vemos estratégicamente esta herramienta de la sociedad la vamos a dejar para el final.

Vamos de lo puntual a lo global. Nosotros recibimos un petitorio del señor Fernando Crosa, que fue derivado a nuestro asesor jurídico y, en función de su informe, decidimos realizar el pago por el despedido de este funcionario.

En este caso está cuestionado el marco legal de nuestra decisión y se plantea abuso de poder. Como no tenemos ninguna duda, desde el punto de vista legal, sobre las conclusiones de la investigación administrativa, voy a solicitar a nuestro asesor jurídico que se explaye en cuanto al marco jurídico y a su informe y, después para reafirmar nuestra posición, pediremos al profesor Álvaro Richino una opinión externa en ese sentido. No queremos que quede ninguna duda acerca de nuestra actuación; lo hicimos dentro del marco legal y del Estado de derecho, y basándonos en eso tomamos esta resolución.

SEÑOR CARRERA.- En primer lugar, con respecto a este tema, me gustaría hacer dos o tres apreciaciones. La primera es que el ex empleado Fernando Crosa presentó una petición administrativa basándose en el artículo 30 de la Constitución, a la que se dio trámite, sustanciación, y se comprobó que fue despedido, luego de una investigación administrativa y un sumario, sin pruebas suficientes y con una causal inventada. Desde mi punto de vista, la resolución que se tomó al respecto fue ilegítima, arbitraria y contraria a derecho.

En segundo término, nosotros nos amparamos en un principio general del derecho administrativo que expresa que la Administración siempre que nota que en el pasado fue dictado un acto arbitrario ilegítimo, puede revocarlo por contrario imperio. Como dice la doctrina más recibida, tiene la situación jurídica de poder-deber.

En tercer lugar, la consecuencia lógica de revocar un acto que fue dictado en el pasado viciado de nulidad insubsanable, en mi opinión, es que hay que volver a la situación originaria, anterior al dictado del acto, y abonarle la indemnización por despido de la que en su momento fue privado a través de una resolución dictada con desviación de poder.

Entregamos a la Comisión seis o siete carpetas y hay una que dice "Crosa"; en ella se adjunta la copia de la resolución que fue dictada por el Director General, la copia de mi informe jurídico y el proyecto de resolución que elevé a la Dirección, así como un conjunto de posiciones doctrinarias y jurisprudenciales al respecto.

Me gustaría ceder la palabra al profesor Álvaro Richino, porque ustedes ya cuentan con mi opinión por escrito. Si luego los legisladores quieren profundizar en este tema, estoy a las órdenes.

SEÑOR RICHINO.- Se me ha hecho llegar la consulta respecto a cuál es la naturaleza jurídica de los actos de una persona pública no estatal, en este caso del IMPO.

Hay un material que el doctor Carrera ha distribuido a la Comisión en el cual hemos transcripto algunas de las opiniones doctrinales sobre el punto.

La categoría de personas de derecho público no estatal presenta algunas perplejidades en cuanto a su comprensión, puesto que, en principio, se regulan por el derecho público, pero no forman parte del Estado. Sería un poco engorroso ingresar a analizar en detalle las posiciones que pueden existir sobre este tipo de planteos pero, para circunscribirnos al punto, debemos señalar que los actos de gestión interna de las personas públicas no estatales, si bien formalmente no son actos del Estado, sí son actos regidos por el derecho público. Hay opiniones muy prestigiosas al respecto. Dentro del material que hemos traído, aparece una transcripción de un párrafo de una obra del profesor Emilio Biasco publicado en la revista de derecho público Nº 19, del año 2001, así como algunas sentencias de la Suprema Corte de Justicia en instancia de casación respecto a otros institutos; de todas maneras, los términos pueden ser extrapolables al caso del IMPO.

En el año 1999, en una sentencia de casación en la que el actor fue el Instituto Nacional de Carnes, la Suprema Corte de Justicia sostuvo que son los organismos públicos, tanto estatales como no estatales, los que deben dar el ejemplo en el cumplimiento de las normas y principios que conforman el Estado de derecho y, en su caso, los primeros que deben contribuir a subsanar los perjuicios que hayan causado sus agentes. Y agrega que no es legítimo ni razonable escudarse en argumentos aparentemente técnicos, aunque carentes de fundamento, para evitar el pago de una indemnización. Aclaro que aquí se trataba de una cuestión relacionada con la Ley Nº 15.783; no es exactamente el caso del señor Crosa. Pero lo importante -por lo menos es lo que me permito destacar aquí- es que la Suprema Corte de Justicia entiende que los actos de gestión interna de las personas públicas no estatales se regulan por el derecho público, posición que también reafirmó en otra sentencia del año 2000, referida en este caso al Fondo Nacional de Música. En esta sentencia simplemente transcribe un párrafo del Tomo I del Tratado de Derecho Administrativo de Sayagués Laso; dice que se trata de un organismo -en este caso el FONAM-, que no integra la Administración pero que, de todos modos, se regula por normas de derecho público.

Desde el punto de vista de los actos internos, no cabe duda de que eso es así -es mi opinión- puesto que, incluso el legislador, caso a caso, cuando ha establecido los regímenes de impugnación, en la gran mayoría de las situaciones ha fijado regímenes análogos a los que tienen los actos administrativos provenientes de personas estatales. Así es el caso del IMPO; la Ley Nº 15.736, que regula su creación, establece que frente a los actos del IMPO habrá un recurso de revocación y una instancia jurisdiccional, una verdadera acción de nulidad ante el Tribunal de Apelaciones en lo civil de turno, al momento de dictarse el acto que ha sido cuestionado por su ilegitimidad.

Todo esto lleva a la conclusión de que, -citando nuevamente al doctor Biasco quien, a su vez, en ese trabajo doctrinal en la Revista de derecho público cita nada menos que a Héctor Giorgi- si bien formalmente los actos de las personas públicas no estatales no son actos administrativos en ese sentido, sí lo son sustancialmente puesto que su régimen es de derecho público. Sentada esta posición, entonces le es aplicable a los actos de las personas públicas no estatales la teoría general del acto administrativo.

Desde ese punto de vista la posición que ha sostenido la mayor parte de la doctrina nacional, encabezada por el maestro Sayagués Laso, y la que sostiene inveteradamente, en forma continuada, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es que la Administración, una vez constatada la existencia de una irregularidad que dice al acto administrativo, tiene la potestad y el deber jurídico de ajustar la situación a derecho. Eso supone la posibilidad de revocar de oficio, por ilegitimidad, volviendo la situación al estado anterior a la emisión del acto viciado.

Cierto es que por allí se ha planteado el tema de los derechos adquiridos y por allí hay alguna parte de la doctrina que hace algunas salvedades. Pero este no es, por cierto, el caso sobre el que se me ha hecho la consulta, que alcanza a un empleado del IMPO al que se le ha abonado indemnización por despido por entender que el acto por el cual se le despidió, alegándose notoria mala conducta, había sido dictado con determinados vicios, no ajustándose su fundamento a lo que habría sido la realidad de los hechos.

Hasta acá puede llegar mi aclaración, sin perjuicio de que estoy a disposición de la Comisión.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- Quiero saber si la impugnación contra el acto de despido se llevó a cabo, a qué lugar llegó, si se iniciaron las acciones por despido y su estado actual, porque todo esto también forma parte del estado de derecho.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Tenemos la versión -queremos se confirme, se precise o se desmienta- de que el funcionario destituido en el 2002 o 2003 -que, como se invocó en su momento, lo fue por notoria mala conducta, concepto que después revisó la actual Administración del IMPO-, inmediatamente después de ser despedido y en los plazos correspondientes, inició dos acciones, las que acaba de mencionar el doctor Richino: una, tendiente a la anulación del acto y, otra, por concepto abusivo. Asimismo, tenemos entendido que desistió de ambas acciones tiempo después, no sé por qué razón. No deja de llamar la atención que un administrado, o un funcionario o empleado, como en este caso, que fue presuntamente despedido por razones ilegítimas, con abuso de autoridad o poder, poseyendo la razón -como se supone- no siga hasta las últimas consecuencias con sus pretensiones jurisdiccionales o judiciales, o no reivindique sus derechos. Por supuesto, en todo caso, será por razones que el propio administrado conoce; de cualquier manera no deja de llamar la atención.

En este caso se daría la circunstancia de que la Administración ha sido, con respecto a la situación de ese funcionario, más celosa que el propio funcionario perjudicado.

Concretamente, quiero saber si efectivamente se produjo ese desistimiento de los juicios.

SEÑOR CARRERA.- Es cierto. El señor Fernando Crosa, en su momento, presentó una acción de nulidad ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y además una demanda laboral.

En primer lugar, está el expediente de las actuaciones administrativas que se realizaron este año en la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales al que no pude sacar fotocopia, pero si las solicitan la puedo hacer llegar.

En segundo término, el señor Fernando Crosa desistió de la pretensión -según tengo entendido; quizás sería mejor que ustedes mismos se lo plantearan- desalentado por la situación. Él nos dijo que cometió el error. Además, en su demanda laboral se podrá apreciar que dice que él cometió el error de denunciar todos los hechos de corrupción -lo hacía públicamente; colaboró en la investigación material de todos los hechos de corrupción- y los expuso en su demanda laboral. Cometió un error.

También se podrá apreciar que cuando IMPO contesta la demanda laboral en el 2003 solicita que se pasen los antecedentes a la Suprema Corte de Justicia para que -dentro de las potestades que le brinda la Ley Orgánica

de los Tribunales que, si no recuerdo mal es la Nº 15.750- tome los antecedentes del caso e imponga las sanciones correspondientes a esta persona que no actuó con la diligencia que se exige a los abogados, que no actuó con ética en el ejercicio de la profesión.

Él nos dijo que se había sentido presionado porque había perdido su trabajo a través de una causal inexistente, y que había visto que su título sería inhabilitado. Entonces, la Asesoría Jurídica en su momento le propuso hacer lo que se llama procesalmente el "desistimiento de la pretensión"; así, desistió de sus acciones tanto en el Tribunal de Apelaciones en lo Civil como en la Justicia Laboral.

La consecuencia jurídica del desistimiento de la pretensión -acá hay dos Representantes Nacionales que son abogados y lo deben saber- impide, de acuerdo con lo dispuesto en el Código General del Proceso, que se vuelva a presentar la acción ante los órganos jurisdiccionales.

No tuvimos en consideración los datos que exponen los Representantes Nacionales porque estamos en el ámbito administrativo. El señor Fernando Crosa presenta una petición administrativa, nosotros sustanciamos nuevamente y nos damos cuenta de que los hechos que denunció en el pasado eran ciertos, porque también hay otro dato que es muy importante. En diciembre de 2006 el señor Sánchez Bargas fue condenado por la Justicia Penal; ese es un dato muy relevante. Lo que el señor Crosa denunció en su momento después fue comprobado. Hace sus denuncias en el 2002, y a fines de 2004 Sánchez Bargas, junto con su asesor, es procesado y a fines del año pasado condenado por la Justicia Penal. Nosotros aplicamos esos conceptos, que expuso muy bien el profesor, en la vía administrativa, y no los llevamos en consideración porque el desistimiento debería analizarse en la vía jurisdiccional.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Por supuesto, el procesamiento del Director anterior es un dato tan objetivo como el desistimiento de este funcionario destituido y, en todo caso, uno de esos desistimientos tiene que ver, por lo menos, con la vía administrativa que es, precisamente, la acción de nulidad ante el Tribunal de Apelaciones que mencionó el doctor Richino.

Hablo simplemente en el plano objetivo; no estoy haciendo valoraciones.

SEÑOR CARRERA.- En mi humilde opinión, creo que los Tribunales de Apelación en lo Civil no son competentes para atender en las situaciones laborales. Por expreso mandato legal del artículo 765 de la Ley Nº 16.736 a los funcionarios del IMPO se aplica el derecho laboral privado, y los Juzgados que en nuestro país tienen competencia en el derecho laboral privado son los Juzgados Letrados de Trabajo. En ese sentido, ya he tenido a favor dos sentencias donde se declara incompetente el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4º Turno. Luego, si se cree necesario, les alcanzo fotocopias de la sentencias.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- Tengo el mejor ánimo de escuchar con la mayor atención.

Conozco el episodio de Sánchez Bargas, a tal punto que ha sido expulsado del Partido Nacional por la situación que se planteó. No obstante, nos surgen algunas dudas, y sin ninguna animosidad contra esta Dirección, nos parece que deben hacerse las averiguaciones del caso en tanto nos llegan las denuncias.

Me preocupan algunas cosas. Por ejemplo, se dice: "En realidad, lo indemnizamos porque tuvo que retirar su demanda, porque se le iba a inhabilitar el título". Esto es mucho más grave que lo que denunció el gremio. Me parece que agrava mucho más la situación.

Lo que está en juego en este caso -y donde deberíamos centrarnos- es por qué razón se indemnizó a una persona que inició un juicio y luego lo retiró.

SEÑOR BERNINI.- Discrepo con el método o con lo que esta Comisión aspira profundizar para tener una idea más clara, a partir de la comparecencia de las autoridades del sindicato la semana pasada.

En este punto, existen dos niveles que sería importante describir. Uno, que es fundamental por el planteamiento que hizo el sindicato sobre irregularidades, tiene que ver con la cuestión formal, es decir, si está clara o no la legitimidad del acto administrativo revocatorio; ese es un aspecto a dilucidar. Una vez que dilucidemos ese tema, obviamente, el otro tema es otro aspecto que también me interesa conocer, y que es de

fondo; si el acto fuera legal, creo que el 80% de la discusión estaría salvada. El otro 20% que me importa también -estoy leyendo el expediente que nos acaban de traer- es si realmente corresponde -obviamente va a ser siempre subjetivo- la decisión política, diría yo, del Director del IMPO respecto a la indemnización de este trabajador porque se considera que el despido fue abusivo en función de haberlo caracterizado como de notoria mala conducta. Creo que hay un montón de elementos que tenemos en el expediente que ayudan para saber si esto realmente fue un acto abusivo o no.

Son dos niveles, uno es el formal y otro es el elemento subjetivo o político. Creo que estos son los aspectos que tenemos que analizar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Cuando iniciamos la consideración de este tema establecimos que lo haríamos respecto a la situación funcional y la causa por la cual vinieron a hacer el planteo.

SEÑOR RICHINO.- En el mismo plano de asentar cuál es el régimen jurídico, que en mi opinión es muy claro que es el régimen general de los actos administrativos, sin perjuicio de peculiaridades en el ámbito impugnatorio, simplemente me voy a permitir leer unos párrafos del Tratado de Derecho Administrativo del doctor Sayagués Laso, quien en el Tomo I, página 521, según la Edición de 1974 expresa lo siguiente: "Según hemos adelantado antes, el acto administrativo afectado de irregularidades que producen invalidez, puede ser revocado de oficio o a petición de parte en cualquier momento. Es la solución de principio, que consideramos aplicable a nuestro derecho. Más aún, cabe admitir que la administración está obligada a revocar el acto para ajustarse a derecho". Y en una nota a pie de página dice lo siguiente: "Cuando el particular dejó vencer el plazo para recurrir [...]" -traducido de otra forma: cuando ha perdido los instrumentos jurídicos para impugnar- "[...], si bien no puede exigir un pronunciamiento, puede en cambio denunciar la ilegalidad para que la administración de oficio revoque el acto". Si yo no he entendido mal la situación, creo que lo que hizo el señor Crosa fue ejercer el derecho de petición de acuerdo al artículo 30 de la Constitución y en función de eso, la administración de IMPO actuó de oficio e inició una investigación administrativa que dio lugar a cierto tipo de resultancias.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- ¿Por qué no se lo vuelve como funcionario en vez de abonársele el despido? Supongo que se lo han preguntado; me parece que tiene que estar en esta conversación.

SEÑOR PÉREZ.- Cuando se nos hizo el petitorio pasaron dos cuestiones importantes. En primer lugar, en el petitorio original el señor Crosa pidió la reincorporación al ente o, de lo contrario, el pago por despido abusivo. Entonces, el doctor Carrera me elevó un informe y cuando consultamos al señor Crosa en charlas informales, llegó a la conclusión de que desde el punto de vista funcional, por todo lo que había pasado, no estaban dadas las condiciones anímicas como para que volviera al ente, cosa que entendimos era pertinente.

En segundo término, en el marco de la austeridad con la que se maneja esta Administración, entendimos que el pago por despido abusivo tampoco era la mejor solución. En ese sentido, fuimos bastante celosos a la hora de administrar los fondos públicos.

(Diálogos)

SEÑOR CARRERA.- Como ustedes verán, de la resolución se dio vista y él aceptó el informe; estuvo de acuerdo, aceptó la indemnización y él mismo dijo, que desde el punto de vista anímico -como dijo el Director-, había sufrido mucho en ese organismo. Si leen mi informe, de la investigación administrativa surge que los testimonios de los testigos eran contradictorios entre sí. Únicamente hay que resaltar que la jefa de la sección en la que él estaba fue la única que dijo que el señor Crosa no había efectuado expresiones difamatorias hacia el Director y sus asesores, lo que me parece es un dato. Como saben, como profesional tengo independencia técnica y hago un informe según mi leal saber y entender. Si lo leen, podrán sacar las conclusiones de cuál fue la doctrina que se aplicó al caso -que se acompaña- y estoy a las órdenes.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- El señor Diputado Bernini centraba muy bien los aspectos metodológicos. Acá hay cuestiones formales y materiales que se pueden analizar con independencia,

pero necesariamente se entremezclan porque están referidas al mismo organismo y en este caso al mismo interesado o asunto. Entiendo que hemos recibido algunas razones o explicaciones por parte de la Administración. Creo que habrá que leer en profundidad los antecedentes; me imagino que estamos frente a una resolución muy bien fundada desde el punto de vista jurídico -no lo sé porque no la leí-, entre otras cosas porque precisamente está referida a un asunto respecto del cual el interesado había desistido. Para mí ese dato objetivo sin ninguna duda representa un elemento de valor excluyente, lo cual no quiere decir que si mediaron razones lo suficientemente poderosas como para que la Administración haya entendido que ese desistimiento no tiene valor y que por lo tanto corresponde proceder a esa revocación, estará dentro de sus potestades. Reitero, tienen que mediar razones muy poderosas. Francamente no sé si las hay o no; tendremos que leer los antecedentes; mientras no lo haga, por supuesto subsistirá la duda. Pero hoy hemos dado un paso más recibiendo al señor Director y a sus asesores y tendremos que profundizar.

SEÑOR BERNINI.- En cuanto al acto revocatorio, creo que su legitimidad ha quedado contundentemente clara por parte del doctor Richino.

En lo que respecta al fondo del tema, mientras hacían uso de la palabra los invitados, tuve la oportunidad de leer el documento que recomiendo que se lea, en donde objetivamente me surge con nitidez meridiana la persecución de la que fue objeto el señor Crosa; surge hasta de los testimonios claros de este informe. De todas maneras -lo tendrá que evaluar la Comisión; no lo estoy planteando; simplemente estoy pensando en voz alta-, sería oportuno convocar al propio Fernando Crosa y quizás a algunos actores políticos de aquel momento que tuvieron un protagonismo importante en el tema.

En lo que respecta al desistimiento legal, claramente -corre por mi cuenta- cometió el error de autodefenderse y de hablar de más en un juicio laboral lo que provocó -corre por cuenta mía- un chantaje por parte de la Administración del momento en cuanto a que "Si no te bajás, te hago un juicio en la Suprema Corte de Justicia". Él cometió un error y podía perder el título, lo que se agregaba a la pérdida del trabajo. Para mí no es argumento el hecho de que no tuviera voluntad la persona afectada, sino que quedó claro que su desistimiento se debió factores de presión, similares o peores a la presión sufrida cuando fue despedida.

Por lo tanto, en lo que a mí respecta, estas eran las consideraciones que tenía para hacer.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- Quiero agradecer a la Administración que ha venido a darnos las explicaciones.

Como decía el señor Diputado Pablo Abdala, vamos a analizarlas. Personalmente, tengo buenas referencias del funcionario involucrado, así como de los presentes. No tengo razones para prejuzgar acerca del tema. Me quedan algunas dudas desde el punto de vista jurídico y algunas de ellas las he visto agravadas. Lo bueno sería que pudiéramos mantener un diálogo para analizar estos temas y sacarnos las dudas en lo sucesivo. Tampoco me resulta de recibo que se diga que la Suprema Corte de Justicia le iba a sacar el título porque había cometido un error. Supongo que la Justicia del Uruguay no funciona de esa manera. Por lo tanto, me quedan algunas dudas acerca de eso.

Con franqueza, hasta el momento de la eventual restitución, a priori, prima facie, me inclinaría por decir que la administración podría estar actuando dentro del margen; me dejan bastantes dudas el resto de los temas, pero con cordialidad y sin intencionalidad me gustaría seguir conversando con los involucrados al respecto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Hay ánimo por parte de la Comisión de dejar el tema aquí a los efectos de analizar lo que tenemos en las carpetas. La Comisión verá los caminos que tomará luego de leer la información. Agradecemos al Directorio por el planteo y el material que ha acercado.

Quiero decir algo muy personal. Creo que hay un tema en el que tenemos que ayudar y no tiene nada que ver con el llamado de la Comisión, pero hace al relacionamiento con el sindicato. Hay que entender que hay procesos, como los que se dan en el Consejo de Salarios, hay acuerdos, bipartitas, que no tienen que verse manchados ni mezclados con esta situación. Esta Comisión quiere mantenerlo en forma independiente, más allá de que sin querer eso se roza. Esto también se lo hemos manifestado a los trabajadores y me consta que

el Directorio tiene buena voluntad para seguir manteniendo ese relacionamiento con un sindicato que es bastante nuevo.

Después veremos cómo seguimos con el tema.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Quiero hacer una referencia por una cuestión de forma y para garantizar el derecho a la defensa del señor Director.

Como les constará a ellos -porque habrán leído la versión taquigráfica- nosotros recibimos otras denuncias de bastante entidad y más directamente relacionadas con la competencia de esta Comisión, porque este aspecto que hemos analizado se vincula con la situación laboral de una persona, pero más bien tiene que ver con el ángulo de la administración de los dineros públicos y el pago de esta indemnización. Aquí recibimos denuncias con relación a eventuales despidos abusivos cometidos por la actual Administración. Recibimos denuncias vinculadas con la contratación de consultoras que reemplazaron a funcionarios y en cuanto a que se habrían realizado esas contrataciones sin licitación pública previa. No estoy adelantando opinión, sino constatando hechos.

Sé que se nos ha terminado el tiempo, pero supongo que el señor Director estará interesado en referirse a estos temas porque, naturalmente, el silencio puede tener valor. No hace falta que yo lo aclare. Entiendo que se nos ha agotado el tiempo; tal vez tengamos que invitar al Director a que concurra a la próxima sesión de la Comisión. No lo sé, pero me parece que sería injusto con el Director y con quienes lo acompañan que diéramos el tema por terminado acá.

SEÑORA PRESIDENTA.- Para nosotros el tema no está terminado, Diputado. Como dijimos, se acaba de entregar documentación. La Presidencia recién acaba de corroborarla de manera muy superficial y hay elementos que constan en la versión taquigráfica que se van a adjuntar. Por eso pedimos cautela y lectura para luego volver a reunirnos para hablar más específicamente de otros planteos. No me atrevo a hablar o a formular preguntas sin leer la documentación que ha traído el Directorio del IMPO.

Agradecemos su presencia.

Se levanta la reunión.